

Los incentivos para la participación sindical en la conformación de las coaliciones reformistas: el caso argentino (1987-1989).

Benes Enzo.

Cita:

Benes Enzo (2010). *Los incentivos para la participación sindical en la conformación de las coaliciones reformistas: el caso argentino (1987-1989)*. V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, Buenos Aires.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-036/408>

V CONGRESO LATINOAMERICANO DE CIENCIA POLÍTICA

"Integración, diversidad y democracia en tiempos del bicentenario"

28-30 de julio de 2010 – Buenos Aires, Argentina

Organizan UCA, UADE y SAAP

Título: Los incentivos para la participación sindical en la conformación de las coaliciones reformistas: el caso argentino (1987-1989)

Autor: Enzo Benes (UBA-IIGG- CONICET)

Sub-área temática: Sindicatos, movimientos sociales y protesta social

Resumen: La coalición reformista que llevó adelante las reformas de mercado en la Argentina contó desde sus comienzos con la participación de un destacado núcleo de grandes gremios: el “grupo de los 15”. La literatura actual presupone que existió un rechazo inicial generalizado a las reformas por parte del sindicalismo debido a la amenaza que esta suponía para sus recursos y estructura organizativa. Asimismo, sostiene que el paso de la resistencia inicial al apoyo de este sector, fue posible gracias a una política de compensaciones desplegada por el gobierno reformista. Sin embargo, existe evidencia empírica que nos permite cuestionar este supuesto. En este trabajo se sumará evidencia a la ya existente y se presentará un enfoque político-organizativo para explicar las preferencias en política económica de las cúpulas sindicales. Se sostendrá que “los 15” no se habrían opuesto a las políticas de reformas sino que, por el contrario, habrían tenido una preferencia previa en favor de las mismas.

Los incentivos para la participación sindical en la conformación de las coaliciones reformistas: el caso argentino (1987-1989)

ENZO BENES

UBA / IIGG / CONICET

enzobenes@hotmail.com

Introducción

La coalición reformista que llevó adelante las reformas de mercado en la Argentina contó desde sus comienzos con la participación de un destacado núcleo de grandes sindicatos: el denominado “grupo de los 15”. El enfoque predominante abocado a explicar los diferentes tipos de reacciones sindicales frente a los procesos de transformación estructural en América latina, presupone que existió un rechazo inicial generalizado a las reformas debido a la amenaza que esta suponía para sus recursos y estructura organizativa obtenida bajo la protección del viejo modelo Estado-céntrico. Según esta literatura, el paso de la resistencia inicial al apoyo, en especial de aquellos poderosos gremios que podían poner en riesgo el proceso del plan de reformas, fue posible gracias a una política diferencial de compensaciones desplegada por el gobierno reformista, que buscaba de esa manera dotar de sustentabilidad política su implementación. En este sentido, se podría explicar que los sectores sindicales más fuertes, como en el caso de “los 15”, habrían aceptado adaptar sus preferencias iniciales a partir de la provisión de concesiones al momento de la reformas. Sin embargo, pese al lugar destacado que la bibliografía actual le otorga a la explicación de cómo las preferencias iniciales son redefinidas desde un punto inicial común de resistencia, no existen actualmente trabajos que hayan concentrado sus esfuerzos en corroborar que el incipiente rechazo haya sido parte de las preferencias de las cúpulas sindicales al momento previo a las reformas.

La pregunta que se busca responder aquí es ¿Qué factores impulsaron a “los 15” a participar de la coalición reformista en la Argentina? La misma se fundamenta en vieja y nueva evidencia empírica que pone en duda que haya existido una inclinación inicial contraria y generalizada al plan de reformas estructurales. El presente trabajo se concentrará, a diferencia de los trabajos precedentes, en el período previo al momento de implementación de las reformas, poniendo especial foco en el papel que asumió el

grupo de “los 15” en el proceso de conformación de la coalición peronista emergente. Se intentará esbozar una respuesta alternativa a este interrogante, utilizando un enfoque organizativo que de cuenta de la variación en las preferencias de las cúpulas sindicales frente a las reformas de mercado, a partir del nivel de fortaleza de sus organizaciones y su grado de cercanía al candidato presidencial de la coalición peronista naciente. Asimismo, se tendrán en cuenta los efectos negativos del impacto de la crisis macroeconómica de la década del ochenta en los recursos y organizaciones sindicales. Como hipótesis preliminar se sostendrá que, en contextos de crisis económica, aquellas cúpulas sindicales que cuentan con sindicatos fuertes organizativamente y que ostentan una posición de primacía en la coalición reformista emergente, tenderán a expresar una preferencia favorable a políticas de reforma estructural. Se busca contribuir de esta manera a los avances realizados por la literatura predominante, poniendo en discusión hasta qué punto los sectores más fuertes del sindicalismo expresaron una resistencia inicial a las políticas de liberalización, en respuesta a la defensa de un ámbito propicio para sus intereses como lo fue el viejo modelo Estado-céntrico.

El trabajo se divide en tres secciones. En la primera se realiza un breve repaso sobre la bibliografía existente sobre las reformas de mercado y se enumeran los principales supuestos de la literatura actual. Luego, se describe la trayectoria del llamado “grupo de los 15” durante el período previo a las reformas y se indaga sobre sus preferencias en materia de política económica, para comprobar si efectivamente existió en este nucleamiento una resistencia preexistente. En la tercera, se esboza una serie de factores político-organizativos que, se intuye, pueden ayudarnos a explicar la preferencia de “los 15” en política económica, intentando contribuir de esa manera a la literatura existente.

Un breve repaso sobre la bibliografía existente

Los principales enfoques abocados al estudio de las reformas de mercado en Latinoamérica han tratado de explicar de qué manera los gobiernos reformistas de la región lograron impulsar con éxito reformas estructurales que amenazaban con abolir los privilegios de poderosos grupos de interés organizados, tales como los sindicatos.

La escuela neoclásica sostiene que el éxito de las reformas depende fundamentalmente de la voluntad política de los *policymakers* (Krueger, 1993). Esta presupone que existe una lógica de “beneficiarios difusos y perdedores concentrados”, en la cual los políticos deben ser capaces de neutralizar a fuertes grupos de interés, beneficiados por el modelo

de economía cerrada, que se resisten a perder sus privilegios obtenidos durante el auge del modelo Estado-céntrico. Su principal recomendación para los gobiernos reformistas es neutralizar a los grupos concentrados llevando adelante una reforma “desde arriba”. Otra de las perspectivas principales, la escuela institucionalista, surgida a fines de los ochenta y noventa, sostiene que la viabilidad de las reformas depende, no sólo de voluntad política, como sugiere la visión neoclásica, sino también de la capacidad institucional con la que cuente el Estado (Haggard y Kaufmann, 1997; Acuña y Smith, 1996). El éxito de las políticas de liberalización para esta vertiente requiere de una mayor autonomía estatal, especialmente, en lo que atañe a los intereses empresariales y sindicales protegidos por el viejo modelo Estado-céntrico. Esta vertiente, al igual que la neoclásica, ha sido criticada por dejar de lado un análisis sobre las preferencias y potencialidades con las que cuentan los actores tradicionales para poner en riesgo el proceso de liberalización. Otra de las perspectivas principales, que busca dar cuenta de las razones del éxito en la implementación de las reformas, es la clasista. Según esta, el éxito del proceso no se debe a la capacidad estatal de neutralizar la oposición de los grupos de interés o aislarse de ellos sino, más bien, de la habilidad de los grupos concentrados de la clase capitalista de penetrar en él y conducir desde allí el proceso de reformas (Shamis, 1999). Esta posición ha sido criticada por concentrarse excesivamente en el papel de los grupos de interés y perder de vista el rol del Estado en la construcción política de la coalición reformista. Este énfasis en el papel del Estado ha sido, precisamente, el propuesto por el enfoque predominante actual, el llamado “coalicional-compensaciones”. Según este, el Estado juega un rol clave en la construcción de una coalición reformista que dota de sustento político el proceso de liberalización, mediante la provisión de compensaciones gubernamentales a los actores privilegiados del viejo modelo (Etchemendy, 2001, 2009; Murillo, 1997, 2005; Treisman, 2004). Este enfoque le ha dedicado una especial atención al rol asumido por el sindicalismo entre los diferentes grupos de interés que las reformas involucraron. Etchemendy (2001, 2009) ha iluminado el mecanismo por el cual los gobiernos reformistas modelan las preferencias de los sindicatos más fuertes en favor de las reformas de mercado, mediante la compensación negociada de sus costos de implementación. Murillo (2005), por su parte, ha hecho lo propio con la capacidad de los gremios para contener sus niveles de militancia y, así, obtener concesiones gubernamentales durante su implementación. Treisman (2004), a partir de un estudio comparado entre Brasil y Argentina, puso en evidencia cómo el gobierno logró en

ambos países debilitar a los oponentes a las reformas, gracias a su capacidad para dividir al sindicalismo mediante la cooptación, inducida por una política de compensaciones y castigos selectivos. Otros trabajos, cercanos a este enfoque, más abocados al estudio de los factores organizacionales del sector público (Orlansky, 1997) y la política de privatización (Margueritis, 1995), recuperan también la lógica de política de compensaciones para explicar cómo en las diferentes áreas de reforma fue posible dotar de sustentabilidad política el proceso.

Limitado al caso de los sindicatos en la Argentina, el enfoque “coalicional-compensaciones” supone –al igual que la literatura en general- que existió una resistencia inicial a las reformas que habría sido generalizada en todo el movimiento obrero. Por ello, el Estado habría tenido un rol central en la redefinición de las preferencias sindicales en favor de las reformas, principalmente, de aquellos gremios que por su fortaleza podían poner en riesgo la sustentabilidad del proceso, a partir de compensaciones diferenciales (vía asignación de rentas o compensaciones de mercado). Esto presupone que el cambio de preferencias, al ser impulsada “desde arriba”, revelaría la naturaleza oportunista o pragmática de los sindicatos más fuertes. Asimismo, supone que este cambio de preferencias tuvo lugar principalmente al momento de las reformas. Por último, sostiene que los sindicatos que modificaron sus preferencias en favor de las reformas fueron los grandes beneficiarios del modelo estatista anterior, del cual habían obtenido diferentes recursos organizativos a los que no querían renunciar.

Existe evidencia empírica, sin embargo, que nos permite cuestionar este supuesto clásico sobre la existencia de una resistencia generalizada en el movimiento obrero al plan de reformas. Algunos trabajos que aluden a la trayectoria y preferencias previas del “grupo de los 15” al proceso de liberalización indican que, al menos, los principales líderes de esta fracción no se habrían opuesto a las políticas de reformas sino que, incluso, habrían tenido una preferencia en favor de varias de ellas. En el siguiente apartado se suma evidencia a la ya existente, a los efectos de robustecer esta presunción. De esta manera se busca poner en duda que la causa principal del apoyo brindado por el sector sindical más fortalecido durante la ISI a las reformas, haya consistido en el despliegue de una política de compensaciones al momento de las reformas.

El “grupo de los 15”: su trayectoria y preferencia en política económica

“Nuestro diagnóstico es que para superar la crisis es necesaria una transformación estructural de la economía y para lograrlo son necesarios acuerdos sectoriales. Porque las medidas de fondo van a provocar cimbronazos que habrá que amortiguar con acuerdos políticos”

Armando Cavalieri, (*Expresso*, 10-07-1987)

Si bien no existen trabajos que se hayan concentrado su análisis en dar cuenta de las preferencias sindicales con anterioridad a la implementación de las reformas, suele existir un amplio consenso en cuanto a la idea de que el gremialismo se opuso inicialmente a este proceso debido a la amenaza que esta suponía para los viejos recursos conseguidos bajo la tutela del Estado durante los años de auge de la ISI. Algunos trabajos abocados a la historia política argentina ofrecen, no obstante, ciertos datos que no sólo nos permiten poner en duda esta interpretación sino que, también, brindan algunos indicios acerca de cuáles pueden haber sido las posibles razones del apoyo de “los 15” al proceso de liberalización. Novaro y Palermo (1996) señalan que la presencia de este sector en la naciente coalición reformista significó algo más que un respaldo circunstancial. Según los autores, su motivación se fundaba en su tendencia a concebirse como parte del sistema de poder, secundaria o subordinada, que habría de resultar de la consolidación de las transformaciones económicas y estatales en curso. Senén González y Bosoer (1993), por su parte, han puesto en evidencia la aceptación previa de sus dirigentes más prominentes a debatir proyectos tradicionalmente resistidos como la flexibilización laboral, la privatización de empresas estatales y la necesidad de una alianza “productivista” con el mundo empresario, inclusive, tiempo antes de que el Partido Justicialista (PJ) iniciara su conversión a los postulados del libre mercado. La evidencia empírica suministrada a continuación, basada en las declaraciones de los dirigentes más prominentes de “los 15” sobre ciertas políticas de reforma ya instaladas en la agenda pública durante el período analizado (como la flexibilidad laboral, la apertura económica y las privatizaciones), intentará reforzar esta presunción opuesta al supuesto clásico.

La fracción sindical conocida a fines de la década del ochenta como “grupo de los 15”, fue un sector del sindicalismo argentino que se constituyó como tal en marzo de 1987, momento en el cual tomó visibilidad al realizar un pacto con el gobierno radical de Alfonsín por el cual ingresaron a conducir el Ministerio de Trabajo. Sus principales exponentes fueron los gremialistas A. Cavalieri (comercio), C. Alderete y O. Lescano (luz y fuerza), J. Rodríguez (mecánicos), C. West Ocampo (sanidad), J. Triaca

(plásticos), J. Zanola (bancarios) y D. Jiménez (textiles). Este nucleamiento se caracterizó por agrupar a los gremios con mayores niveles de representación sindical y de expansión organizativa. De tradición peronista, la mayoría de ellos provenían de las corrientes ortodoxas del gremialismo, como las “62 organizaciones” y la comisión “Gestión y Trabajo”. Durante su participación en el gobierno radical, su principal logro consistió en iniciar el proceso de restauración de las leyes laborales que edificaron el poder sindical, suspendidas durante el último régimen militar. Luego de la victoria del peronismo en las elecciones de 1987, se retiraron del gobierno radical y buscaron alinearse bajo el candidato natural del peronismo para las elecciones presidenciales, Antonio Cafiero, lo cual fue impedido por el sector sindical más cercano a éste último, el sindicalismo renovador (o “los 25”) al rechazar todos los intentos de unidad gremial. Hacia la interna peronista de 1988, “los 15” irían otorgando progresivamente su apoyo a Carlos Menem, quien sorpresivamente obtendría la victoria en esos comicios. A partir de la victoria de este en la interna, “los 15” asumirían un rol protagónico en la conformación de la coalición peronista naciente, tanto en la confección de su diagnóstico para afrontar la crisis económica de los ‘80 como en la construcción de consensos con los diferentes actores económicos.

El período previo a la implementación de las reformas se caracterizó por un contexto económico signado por el progresivo agotamiento de las estrategias de intervencionismo estatal, entre cuyos síntomas se contaban la creciente fluctuación inflacionaria, el déficit fiscal crónico y el fuerte endeudamiento externo (Orlansky, 1997). La propuesta de “los 15” para enfrentar la crisis de estanflación, un diagnóstico que iría madurando a largo de la década del ochenta y que contenía ciertos elementos innovadores teniendo en cuenta las preferencias sindicales tradicionales, se fundaba en la convicción de que el modelo Estado-céntrico había llegado a su fin y que, en consecuencia, debían crearse las condiciones para el surgimiento de un nuevo modelo de acumulación¹. Entendían que la solución a la crisis provendría de los esfuerzos repartidos entre un futuro gobierno peronista que debía generar las condiciones necesarias para el crecimiento económico, un empresariado que se debía comprometer a aumentar los niveles de inversión y un sindicalismo que debía contener la puja distributiva y los niveles de militancia. Muchos de ellos se convencían cada vez más de la necesidad de avanzar en ciertas reformas que

¹ Así lo sintetizaba Armando Cavalieri, líder del sindicato mercantil: “el proceso de acumulación de capital por parte del Estado para el desarrollo del país está agotado” (*La nación*, 26-6-1988)

dieran una respuesta a lo que consideraban era una crisis estructural. Por ello consideraban imperioso que el país se embarque en las tendencias mundiales hacia la liberalización de las economías nacionales, iniciada tiempo atrás por países como España, de la cual subrayaban la exitosa reconversión ideológica del socialismo español a principios de los años ochenta. En palabras de Armando Cavalieri, el principal vocero de “los 15”:

“Se me dirá que en España los parados, como llaman a los desocupados, son muchos, pero al igual que lo que tendrá que hacer la Argentina, allá se hizo una reconversión industrial, que costará dolores, pero vale el sacrificio. Tomando este modelo, la Argentina saldrá de la crisis. Hay que hacer algo como el socialismo español, que privilegió a España por sobre las ideologías” (...) “El peronismo y el movimiento sindical deben aggiornarse, y con mucho pragmatismo, a las necesidades del mundo del trabajo. Tener en cuenta lo que esta pasando en la URSS, en Francia y España, y hasta China, donde se asumen algunos discursos de derecha”. (*Página 12*, 7-7-1988)

Varios de sus dirigentes, también, en sintonía con las posturas del economista peronista Eduardo Curia, coincidían en la necesidad de avanzar en una política de flexibilidad laboral que permitiera reducir los costos empresariales en la contratación de mano de obra. Dejaban entrever su convencimiento de que la aplicación de esta política se traduciría en un aumento en los niveles de inversión y, con ello, en un avance en la generación del empleo. Utilizando su sindicato como un ejemplo de los posibles beneficios de esta política, y sin dejar de hacer mención a los casos exitosos en la que ésta fue aplicada, José Rodríguez dejaba traslucir su adhesión a la misma:

“Este es un trabajo que elaboró el economista Eduardo Curia y causó un gran revuelo (...). En tiempos de crisis deben buscarse las herramientas para crear trabajo de una manera ordenada. Entre las cláusulas de las convenciones colectivas del SMATA hemos fijado una por la cual contratamos y regulamos el sistema de trabajadores contratados, de modo tal que éste goce de los mismos beneficios que un trabajador efectivo. Así le hemos dado la posibilidad de cierta flexibilidad a las empresas para que si la producción aumenta, pero el techo de la misma no es firme, pueda contratar mano de obra” (...) “Este fue el que se aplicó en países como España e Italia en los peores momentos de su crisis y dio resultado” (ECC, 10-04-1989)²

Con igual vaguedad contestaba Triaca, al ser consultado sobre si había sido discutido con los empresarios como política del futuro gobierno peronista:

² Cuando el mismo periodista le preguntaba quién quisiera que fuera el Ministro de Economía del futuro gobierno peronista, dándole a elegir entre Cavallo o a Curia, Rodríguez respondió “a los dos”, con lo cual, si aceptaba que Curia fuera ministro, se puede inducir que avalaba, también, la flexibilización laboral.

“Precisamente, y lo vamos a seguir discutiendo. El hecho es que, si baja la tasa de interés y aumenta la actividad, hay mas demanda de trabajo y la flexibilización se da por sí sola. Lo que esta pasando ahora es que el auge de la especulación obliga a proteger a los trabajadores, y el planteo de los industriales de eliminar lo que llaman rigideces se corresponde con estas condiciones. Si cambiamos el contexto tenemos más puestos de trabajo y desaparece la necesidad de proteger al empleo” (Triaca, *El Periodista*, 06-04-1989)

También se expresaban en favor de que el peronismo, una vez en el poder, fomentara políticas de apertura comercial, indispensable según estos para el despegue de un desarrollo industrial basado en la importación de tecnología que permitiera agregar valor agregado y, así, ir adquiriendo competencia en la economía mundial. Cavalieri se pronunciaba de esta manera:

“Queremos una apertura para que, a través de la importación de tecnología, podamos luego exportar productos con un alto valor agregado. Los sindicalistas sabemos que un producto se vende bien si tiene un importante valor agregado” (...) “porque competir trae progreso y es la tendencia económica que nivela los precios. La Argentina no puede aspirar a colocar sus productos en el exterior si no compete en calidad y en precios, y para ello debe importar tecnología”. (*La Nación*, 26-6-1988)

Existía una fuerte convicción acerca de la inevitabilidad del proceso y de las consecuencias positivas de la liberalización de la economía para la economía nacional. José Rodríguez lo expresaba de este modo:

“La revolución tecnológica llegará a la Argentina 10 años después que en Europa y eso nos permitirá contar con la experiencia acumulada durante una década de discusiones entre el sindicalismo y las empresas. Por eso cada robot que se agregue debe estar fundamentado en el sentido de mejorar la producción” (ECC, 10-04-1989)

Lejos de defender un rol activo del Estado en la economía, como usualmente se espera de los líderes sindicales, hacían propios los discursos críticos sobre la falta de eficiencia en la provisión de los servicios públicos, el crecimiento del gasto público y los incrementos tarifarios, los cuales iban ganando terreno en amplios sectores de la sociedad. Consideraban a estos elementos la principal causa de la espiral inflacionaria y el desequilibrio fiscal que aquejaba al país. Tiempo después de que el gobierno intentó profundizar los ensayos privatizadores con la llegada de Rodolfo Terragno al

Ministerio de Obras y servicios Públicos en septiembre de 1987, momento en el cual fueron lanzadas las privatizaciones de ENTEL y aerolíneas Argentinas (AA), José Rodríguez afirmaba que la oposición despertada en el sindicalismo (al menos el que representaba) no estaba dirigida a las privatizaciones en sí mismas, sino a la forma en que estas se habían presentado, carentes de un consenso político previo que las hiciera viable:

“No es una oposición a la privatización, yo creo por ejemplo, en estos dos casos que se han dado (ENTEL y AA). Hay algunas dudas y las dudas son las siguientes: (...) cualquiera de estos elementos de acuerdo a la legislación Argentina tienen que pasar por el congreso, entonces acá ha habido algunos acuerdos como el SAS y la telefónica española que se ha adelantado demasiado desde el ministerio de obras y servicios públicos, yo creo que tendría que haber habido una carta de intención, y eso llevado al congreso y estudiado” (...) “El ciudadano argentino reclama que los servicios sean eficientes, reclama que el país funcione” (*La Nueva Provincia*, 29-05-1988)

Cavalieri, en igual sintonía, proponía poco tiempo después “redimensionar al sector público para hacerlo eficiente” e “incentivar la participación en este objetivo del sector privado, que hoy se refugia en la especulación o en la moneda extranjera” (*La Nación*, 26-06-1988).

El convencimiento y sofisticación que expresaba el discurso de “los 15”, contrasta notoriamente con el propio de quien sería luego el principal encargado de impulsar el proceso de reformas más profundo y vertiginoso de Latinoamérica. Fiel a su proceder pragmático, Carlos Menem hasta último momento se mantuvo expectante a encontrar una propuesta a la crisis que no diera por tierra con sus aspiraciones presidenciales³. El viraje de Menem hacía una posición similar sería mas pausada y discontinua y estaría signada por el intento de demostrar, en especial, ante los empresarios, que lo suyo no consistía en un viraje impuesto por la necesidad, sino por una convicción irrenunciable en las bondades del mercado (Novaro y Palermo, 1996).

En esta sección se sumó evidencia empírica que busca poner en tela de juicio el presupuesto de que existió una resistencia inicial generalizada en el movimiento obrero ante las reformas, en especial, al interior del sector sindical más poderoso organizativamente. Se concluye que, si la resistencia inicial existió, ésta al menos no

³ Víctor De Gennaro, referente del sindicalismo renovador en ese entonces, recordaba dicha distinción entre “convencimiento” y “necesidad” de la siguiente manera: “el que cambio de rumbo fue Menem, ellos (“los 15”) ya hace tiempo que habían tomado esa dirección” (Entrevista, AHO)

parece haber sido compartida por “los 15”. Por el contrario, se pudo observar como sus principales líderes han expresado su preferencia por varios elementos de política económica que luego serían parte del paquete de medidas incluida en el proceso de liberalización. Esto marca un contrapunto con la idea señalada por la literatura actual según la cual los sindicatos más poderosos tienden a apoyar reformas a partir de una política de compensaciones diferenciales al momento de su implementación. Nuestra respuesta al interrogante mencionado más arriba consiste en señalar que la participación en la coalición reformista por parte de “los 15”, en realidad, se debió al desarrollo de una preferencia propia en materia de política económica favorable a la liberalización económica. La evidencia suministrada, sin embargo, no nos permite dar cuenta por sí misma de las causas de esta preferencia, pero al menos creemos que justifica la formulación de una segunda pregunta de investigación que busque dar cuenta de esta motivación: si no es el gobierno reformista, al momento de las reformas, el que generó dichas preferencias ¿Qué factores pueden explicar, entonces, que “los 15” desarrollaran en forma autónoma una preferencia en favor de ciertas políticas de reforma estructural con anterioridad a su implementación? En la siguiente sección se tratará de dar una respuesta a este interrogante utilizando un enfoque político-organizativo que explique la preferencia sindical en política económica tanto a partir de factores estructurales -el nivel de fortaleza de sus organizaciones- como coyunturales -el grado de cercanía al candidato ganador de la coalición peronista emergente-.

Elementos para una respuesta alternativa a partir de un enfoque político-organizativo

En este trabajo se presupone que existen ciertos factores político-organizativos que dan forma a las preferencias de las elites sindicales en materia de política económica: la fortaleza organizativa del sindicato y su cercanía al candidato de la coalición peronista emergente. A su vez, se considera que el contexto de crisis económica incide sobre el efecto que tiene el nivel organizativo del gremio sobre estas preferencias. Se espera, entonces, que las cúpulas sindicales de gremios con fortaleza organizativa y con un lugar de preeminencia en la coalición peronista emergente, en contextos de crisis de estanflación, tengan una preferencia compatible con políticas específicas de reforma de mercado.

Uno de los principales supuestos de este trabajo, retomando a Hall (1993), es que existe un estrecho vínculo entre la posición organizativa de los actores sindicales y su

preferencia en materia de política económica. Recuperamos de este autor la noción de que los factores organizativos en un país afectan no sólo el poder sino también la percepción del propio interés de las organizaciones, que guía la preferencia de éstas por una u otra línea de política económica. Dentro de este enfoque organizativo, nos apoyaremos en el concepto de “legado organizativo” de Murillo (1997), para hacer referencia a la inversión preexistente en recursos organizativos complementarios a la función tradicional de representación industrial. Este concepto nos sugiere que el grado de expansión en la provisión de sus servicios gremiales tiene una importante incidencia sobre el tipo de reacción sindical asumida ante los procesos de reforma de mercado. También se recupera de la autora la apreciación de que estos legados organizativos (tales como estructuras administrativas, capacidad gerencial, etc.) se combinan, a su vez, con ciertas condiciones políticas coyunturales, para ofrecer diferentes percepciones y estrategias sindicales ante las reformas. El segundo elemento organizativo que se tendrá en cuenta es el nivel de representación sindical (cantidad de afiliados). Aquí seguiremos a Olson (1986), en cuanto a que los efectos y la percepción de la crisis de estanflación sobre los actores sociales varían según el tamaño de sus organizaciones. Este sostiene que la magnitud de las organizaciones puede incentivar o desincentivar acciones colectivas: mientras que en períodos de crisis económica los sindicatos pequeños prefieren seguir patrones redistributivos, los de gran tamaño prefieren aumentar los niveles de productividad, ya que estos últimos, por su vastedad, se ven más afectados por políticas redistributivas que los primeros. Dicha preferencia, en contextos de estanflación, puede incluso estimular a estos últimos a negociar arreglos con otros grupos organizados de importancia, con el objeto de lograr una sociedad más productiva.

Nos parece apropiado, además, seguir a Shamis (1999) en el interrogante de cómo emergen y se organizan las coaliciones reformistas en apoyo al proceso de liberalización. El autor ilustra como las políticas de liberalización no necesariamente presuponen una lógica de beneficios dispersos y costos concentrados para los actores organizados, sino que también, en ciertas condiciones, puede concentrar beneficios en una pequeña coalición y dispersar los costos en varios grupos. Esta perspectiva nos parece útil para analizar en qué medida la liberalización, a diferencia de lo sugerido por los neoclásicos, puede conservar o incluso aumentar los incentivos de los grupos de

interés para participar de ella. También, en cuanto a que los actores tradicionales afectados por las reformas son previamente conscientes de sus efectos distributivos.

El diseño de investigación

El objeto de estudio de este trabajo son las cúpulas de los sindicatos nacionales de la Argentina, en este caso, concentrado principalmente en la experiencia de algunos de los principales gremios alineados al grupo de “los 15”. Dicha elección se justifica en el hecho de que observar la conducta de los gremios con más recursos organizativos y niveles de afiliación, nos permite observar si efectivamente existió un rechazo inicial, neutralizado posteriormente (al momento de las reformas) a partir de una política de compensaciones. Otro motivo que justifica la elección de nuestro objeto de estudio es que el modelo sindical argentino le otorga a los sindicatos por actividad un lugar predominante: la central obrera en nuestro país carece de autoridad para controlar a los sindicatos nacionales, lo que incentiva el predominio de los arreglos sectoriales sobre los generales (Murillo, 1997), favoreciendo de esta manera la asociación informal entre ellos, por debajo del nivel confederal, y el surgimiento de intereses contrapuestos entre los diferentes nucleamientos. Creemos que el período elegido (1987-1989) nos permite poner a prueba parte de nuestro argumento, ya que es en ese lapso cuando surge de manera consolidada y consistente el grupo de “los 15”, se instala en la agenda pública la cuestión de las reformas estructurales y comienza la profundización de la crisis de estanflación luego del fracaso del llamado “Plan Austral”, impulsado por el gobierno radical de Raúl Alfonsín.

La variable dependiente de este trabajo es la preferencia en política económica de las cúpulas sindicales en relación a las reformas de mercado. Esta varía entre preferencias más o menos cercanas a las políticas de liberalización. Como ya vimos, se utilizan como indicadores de esta variable las declaraciones de los líderes sindicales sobre tres políticas de reforma instaladas en la agenda pública durante el período analizado: privatizaciones, flexibilidad laboral y apertura comercial.

Las variables independientes son una de carácter estructural y la otra de carácter coyuntural: la fortaleza organizativa y la posición en la coalición de gobierno, respectivamente. La fortaleza organizativa es medida a partir del nivel de representación sindical y el legado organizativo. El primero asume tres categorías, entidades grandes

(más de 50.000 afiliados), entidades medianas (entre 10.000 y 50.000) y entidades chicas (menos de 10.000) (Godio, 2001). Con respecto al legado organizativo, se observa el nivel de expansión organizativa en su prestación de servicios (en áreas como turismo social, obra social, sistemas jubilatorios complementarios, enseñanza y capacitación y recreación), el nivel de experiencia en cogestión empresaria y de asesoramiento. Se llamará sindicato fuerte a aquellos gremios que cuenten con altos niveles de representación sindical y la presencia de un legado organizativo. La posición en la coalición emergente asume la presencia o no de una posición de primacía. Esta refiere a la cercanía de los grupos sindicales al candidato presidencial de la coalición peronista naciente. Se utilizará como indicadores de esta variable las declaraciones de los mismos actores. Por último, se tiene en cuenta el contexto macroeconómico como una variable interactuante que incide sobre el efecto que tiene la fortaleza organizativa sobre las preferencias en la política económica de los líderes sindicales. Se espera que en presencia de una crisis estanflacionaria, sindicatos fuertes organizativamente tengan una preferencia en favor de políticas de reforma.

El legado organizativo

Los sindicatos en nuestro país comenzaron a institucionalizar una serie de beneficios que consolidaron su capacidad organizativa principalmente a partir de la emergencia del peronismo. De allí en adelante se les garantizó el monopolio de la representación, mediante la negociación colectiva por rama de actividad, y se los fortaleció institucionalmente con el otorgamiento de la personería gremial. Se les concedió la autonomía financiera relativa y la capacidad de proveer servicios a sus afiliados en forma continua, lo que repercutió en un fuerte incentivo para el aumento de la tasa de afiliación⁴. Dentro de este marco institucional común, los sindicatos que en la década del '80 conformarían el grupo de "los 15", aprovechando sus mayores tasas de afiliación y de ingresos provenientes de las obras sociales, se diferenciaron del resto por una mayor expansión de sus organizaciones gremiales. Desde la década del '70, varios de ellos ampliaron el servicio de sus obras sociales hacia a otros rubros como el turismo social, la enseñanza y capacitación, los sistemas jubilatorios complementarios y la recreación (Murillo, 1997).

⁴ Aún en ausencia del peronismo, obtuvieron en 1970 la ley de obras sociales con la cual comenzaron a retener y administrar contribuciones obligatorias de trabajadores y empleadores.

El sindicato mercantil (FAECyS), por ejemplo, a fines de la década del '80 ya contaba con fondos complementarios de pensión, proyectos de vivienda, una escuela de enseñanza técnica, diversos hoteles y un banco sindical⁵. El sindicato de Luz y Fuerza (FATLyF), por su parte, contaba para ese entonces con un fondo de retiro complementario, proyectos de vivienda, administraba inmuebles, servicios de salud, una red hotelera y la experiencia de autogestión en SEGBA (Murillo, 1997).

Esta mayor expansión organizativa que distinguía a “los 15” del resto de los gremios, creemos, tuvo un importante efecto sobre las preferencias en política económica de sus líderes, especialmente durante crisis económica de los '80. Esta inversión en recursos organizativos iniciada durante la década anterior, generó un incentivo para la creación de un espacio de autonomía propia del gremio para la defensa de los intereses creados con la diversificación organizativa⁶. La crisis de los '80 puso en evidencia la capacidad de estos para generar un diagnóstico propio, en base a sus propios intereses, que como vimos rompió con los postulados tradicionales del peronismo basados en el intervencionismo estatal y el nacionalismo económico⁷. Su vínculo con el PJ desde mediados de los '80 en adelante distaba notoriamente del asumido por los gremios enrolados en “los 25”, quienes aceptaban una relación de subordinación a los lineamientos del partido⁸. Durante el período de profundización de la crisis, sus discrepancias con la conducción del partido se dirigían a señalar la ausencia de una plataforma consensuada que pudiera dar respuesta a la crisis. Recién luego de la victoria de Menem en la interna peronista, volverían a creer en la posibilidad de compatibilizar

⁵ Entrevista personal a Rubén Cortina, secretario de cultura y capacitación del sindicato de comercio de capital a fines de los '80. Agosto de 2009.

⁶ Aquí Cavalieri destaca la importancia que los intereses organizativos asumen para la conducción de su gremio: “Nosotros representamos organizaciones sindicales muy poderosas, que tienen mucha influencia y vastos intereses que compatibilizar. Discutimos convenios colectivos; tenemos institutos de formación y atención social; tenemos directores en las cajas de subsidio; nuestro gremio, por ejemplo, cuenta con un instituto asegurador mercantil en co-gestión obrero empresaria: dirigimos estructuras nacionales, brindamos servicios sociales y turismo, o sea los intereses son muy grandes” (*Página 12*, 3-1-1988)

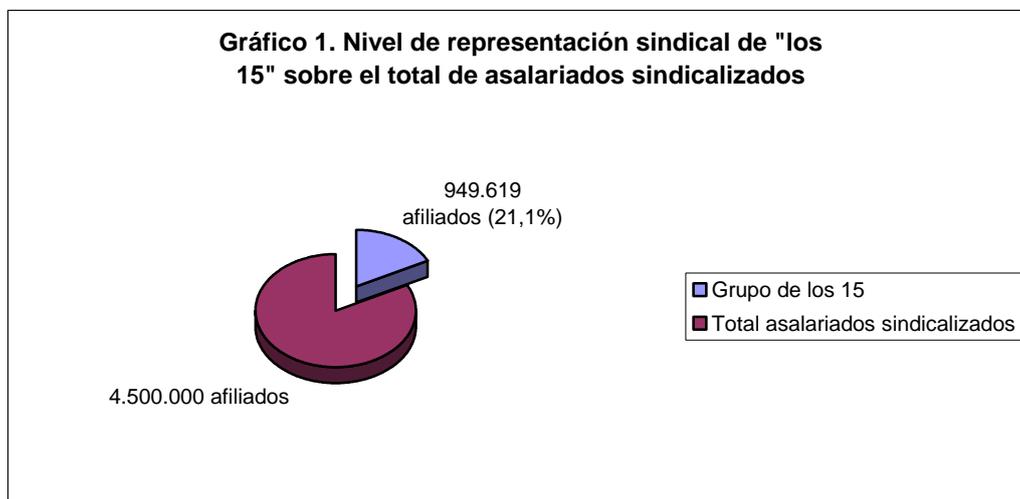
⁷ Cavalieri marcaba distancia entre los intereses de sus gremios y los del PJ, cuando justificaba la decisión de “los 15” de participar en el gobierno radical en 1987: “Los 15 somos un grupo de gremios tradicionales que siempre llevamos adelante una estrategia apolítica dentro del movimiento obrero. Y no tenemos vergüenza de decirlo” (*Expresso*, 10/7/1987)

⁸ Julio Bárbaro ex diputado peronista en aquel entonces, lo describía de esta manera: “En cualquier parte del mundo los sindicatos se dividen en dos categorías: una ideológica, en la que los gremialistas acompañan a los políticos y se subordinan al partido. Otra apolítica, en la que las organizaciones sindicales se constituyen en grupos de presión, factores de poder o lobbies” (...) “Aquí en la Argentina “los 25” son ideológicos y “los 15” son un factor de poder a los que en el fondo poco les importa la identidad política” (*Expresso*, 22-5-1987)

sus intereses organizativos con su identidad partidaria⁹. En suma, creemos que el legado organizativo, en tiempos de crisis económica, favoreció el surgimiento de un diagnóstico propio de la crisis, enfrentado a los postulados tradicionales del peronismo.

El “grupo de los 15” como coalición productiva. Su tamaño

Para 1986, de los siete sindicatos principales de “los 15”¹⁰, seis eran “entidades grandes” y una “mediana” (plásticos). A su vez, y más importante, como se puede observar en el gráfico 1, el nivel de representación sindical conjunto de estos siete gremios alcanzaba el 21,1% del total de asalariados sindicalizados en nuestro país.



Fuente: elaboración propia en base a los datos suministrados por la Dirección Nacional de Recursos Humanos (MTySS) y Centros de Estudios para la Nueva Mayoría.

Si bien la crisis de estanflación afectaba a las organizaciones sindicales por igual, creemos que la amplitud y percepción de sus efectos depende de la posición organizativa dentro del movimiento obrero, más precisamente, de los niveles de representación sindical. Los gremios de vasto alcance como “los 15”, siguiendo a Olson (1986), al contar con altos niveles de representatividad, cuentan con un incentivo extra

⁹ Días después de la interna, Cavalieri destacaba la “capacidad de pragmatismo” de Menem y opinaba que “el caudal político que ha logrado aquilatar es la plataforma más formidable que haya tenido el país para salir de la crisis, porque expresa el consenso de la mayoría de los argentinos a favor de un esquema económico donde se privilegie la producción y el trabajo” (19-7-1988)

¹⁰ Luz y Fuerza (FATLYF), comercio (FAECyS), bancarios (AB), sanidad (FATSA), textiles (AOT), plásticos (UOYEP) y mecánicos (SMATA).

para preocuparse por el nivel productivo de la sociedad, especialmente en momentos de crisis económica. Apoyar reivindicaciones salariales en estos casos puede ser visto como contraproducente si no es acompañado paralelamente por un crecimiento global de la economía. En este sentido, la misma conformación de “los 15” puede ser entendido a sí mismo como el surgimiento de una “coalición productiva” basada en el estímulo de negociar con otros grupos organizados de importancia la puesta en marcha de un pacto productivista¹¹. Esto se puso en evidencia en el reiterado rechazo y progresivo alejamiento de las presiones distributivas ejercidas desde la conducción de la CGT por el dirigente cervecero Saúl Ubaldini, las cuales según estos no conducían a “agrandar la torta” sino a “agrandar la tajada”¹². Se supone, entonces, que el nivel de representatividad de “los 15”, en tiempos de crisis, los incentivó a unirse entre ellos y acercarse a otros grupos de vasto alcance con el fin de atacar las causas estructurales de la inflación e iniciar un proceso de crecimiento de la economía¹³.

La posición en la coalición peronista emergente: la cercanía previa al candidato presidencial

Este trabajo presupone, retomando a Shamis (1999), que los actores tradicionales son concientes previamente del efecto distributivo de las reformas, es decir, que dichos procesos implican una lógica de ganadores y perdedores. Como vimos, “los 15” fueron la primera fracción sindical en apoyar y encolumnarse tras la candidatura de Menem luego de que “los 25” frenaran los intentos de unidad gremial bajo la figura de Cafiero¹⁴. Con la victoria de Menem en la interna peronista de 1988 y las elecciones presidenciales de 1989, “los 15” se aseguraron un lugar de primacía en la futura

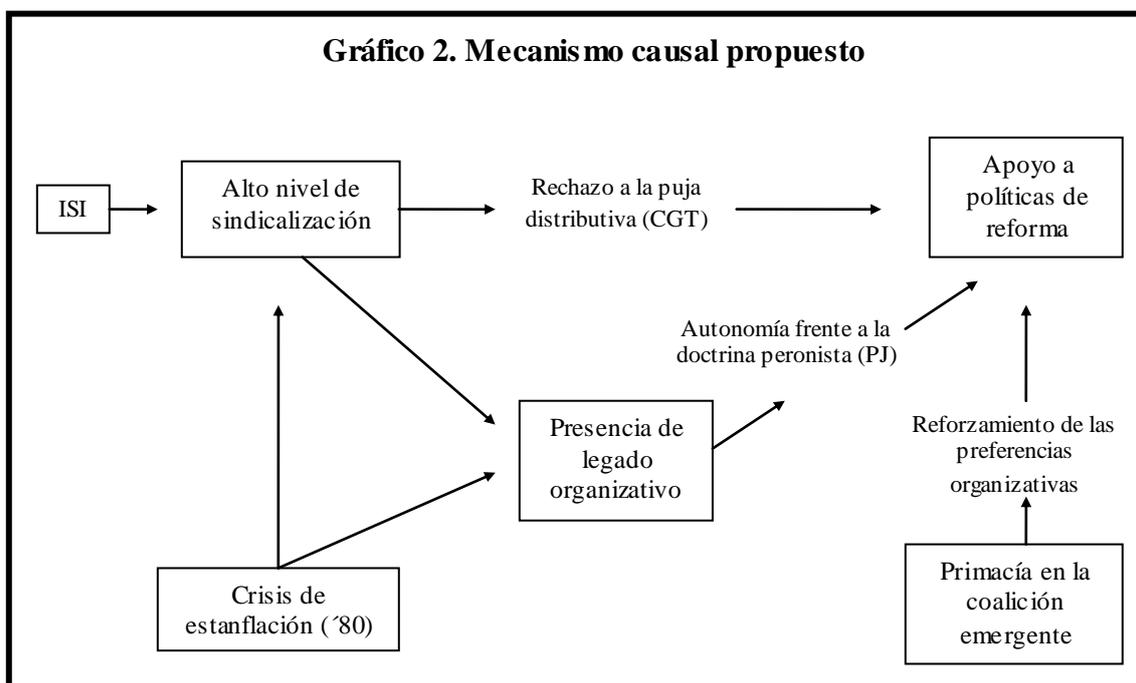
¹¹ Poco antes de la asunción de Menem, José Rodríguez afirmaba que la recuperación económica bajo la administración justicialista provendría de un pacto social el cual en principio “tratará de lograr un acuerdo sobre la base sustancial de la inversión y de la creación de puestos de trabajo, en un plano laboral de máximo rendimiento” (*La prensa*, 30-5-1989)

¹² Cavalieri: “Yo, cuando era secretario de prensa de la CGT, me mataba por explicar que el problema no era solamente el salario. Que también exigimos una política de crecimiento global. Lo mismo que queremos ahora. Porque ahora el país no crece” (*Expresso*, 10-7-1987).

¹³ En este punto se podría discutir la afirmación de Corrales (1999), según la cual en momento de crisis económica los grupos de interés rechazan cualquier tipo de acción colectiva entre sí y se repliegan en meras conductas autodefensivas.

¹⁴ El apoyo se canalizó a partir de la llamada “Mesa sindical Menem Presidente”, surgida en marzo de 1988, y no sólo se tradujo en la movilización de las organizaciones sindicales en cuestión sino que, también, incluyó financiamiento a la campaña de Menem para la interna del PJ (Entrevista a José Pedraza, AHO).

coalición de gobierno frente al resto de las fracciones gremiales¹⁵. Creemos que dicha cercanía al candidato peronista victorioso redujo sus niveles de incertidumbre frente a los posibles efectos perjudiciales de las reformas. En primer lugar, con su mayor proximidad al área de toma de decisiones, se aseguraban no sólo que una posible reforma de las leyes que edificaban el modelo sindical corporativo no fuera parte de la agenda del próximo gobierno sino, al mismo tiempo, cierta protección en el área de actividad de sus gremios. En definitiva, la cercanía diferencial que tenían con Menem parecía ofrecerles más chances que al resto de ser la excepción a la regla de un ajuste potencial, es decir, beneficiarse con los resultados últimos de una posible implementación de reformas de mercado, pero sin dejar de contar en dicho proceso de la protección estatal que venían gozando desde tiempo atrás. Esta mayor cercanía al candidato peronista ganador, en consecuencia, habría permitido reforzar su preferencia a favor de políticas de reforma derivadas de su posición organizativa en la estructura sindical.



¹⁵ José Rodríguez: “los 15 quedamos mejor parados tras elecciones (presidenciales de 1989) porque nosotros apostamos antes de la interna, cuando mucha gente no creía en Menem y Duhalde y por eso hemos ganado con el” (*La Prensa*, 30-05-1989)

Conclusiones tentativas

El objetivo principal de este trabajo consistió en realizar una contribución a la literatura abocada a explicar de qué manera los gobiernos reformistas en Latinoamérica lograron impulsar con éxito reformas estructurales que amenazaban con abolir los privilegios de poderosos grupos de interés organizados. En particular, se intentó responder a la pregunta de por qué el denominado “grupo de los 15” participó tempranamente de la coalición reformista en la Argentina. Se sumó evidencia a la ya existente que pone en tela de juicio el supuesto clásico de que existió una resistencia inicial generalizada contra las reformas de mercado y, como sostiene la literatura actual, que los sindicatos más fuertes tienden a reconvertir sus preferencias en su apoyo a partir de una política de compensaciones al momento de su implementación. Se propuso, a partir de un enfoque organizativo-político, elementos que buscan ofrecer una respuesta alternativa a este interrogante. Esta busca explicar las preferencias en política económica de las cúpulas sindicales a partir del grado de fortaleza de sus organizaciones gremiales, en combinación con las condiciones políticas coyunturales y los efectos que sobre esta tiene la crisis económica. Se concluye, en primer lugar, que hay motivos para creer que la política de compensaciones no fue la causa del apoyo que el sector sindical más fuerte organizativamente en nuestro país le brindó a la política de reformas, sino una preferencia en materia política económica favorable a la misma. Sin embargo, esto no niega que la lógica de compensaciones haya sido fundamental para explicar el cambio de preferencias de otros gremios o la conservación del respaldo sindical (previo o no) al proceso de reformas al momento de su implementación. En este sentido, creemos que los hallazgos ofrecidos en este trabajo, sobre el momento previo a las reformas, pueden ser complementarios con los vertidos por la literatura actual acerca del período de su implementación. En segundo lugar, creemos que parece haber alguna vinculación entre los factores político-organizativos propuestos y la preferencia en política económica de “los 15”. Con vistas a extender la explicación tanto dentro del caso argentino como a la región latinoamericana, queda pendiente la incorporación del resto de los grupos sindicales relevantes del periodo al modelo propuesto y, a su vez, la comparación con otros casos de la región.

Bibliografía

- Corrales, Javier (1999). “¿Contribuyen las crisis económicas a la implementación de reformas de mercado?” *La Argentina y Venezuela en los '90*”, *Desarrollo Económico*, Vol. 39, No. 153.
- Etchemendy, Sebastián (1995). “¿Límites al decisionismo?, El Poder Ejecutivo y la formulación de la legislación laboral (1983-1994), en *Política y Sociedad en los años del Menemismo*”, R. Sidicaro y J. Mayer compiladores, Universidad de Buenos Aires.
- (2001). “Construir coaliciones reformistas: la política de las compensaciones en el camino hacia la liberalización económica”, Buenos Aires, *Desarrollo Económico*, Vol. 40, N° 160.
- (2008). *Models of Economic Liberalization: Regime, Power and Compensation in the Iberian-American Region*, manuscrito.
- Fernández, Arturo (2002). “Modificaciones de la naturaleza sociopolítica de los actores sindicales: hallazgos y conjeturas”, en Fernández, A. (comp.) *Sindicatos, crisis y después*. Buenos Aires: Biebel.
- Fraga, Rosendo (1991). *La cuestión sindical*, Centro de Estudios Unión para la Nueva Mayoría, Buenos Aires.
- Gaudio, Ricardo y Andrés Thompson (1990). *Sindicalismo peronista, gobierno radical. Los años de Alfonsín*, Buenos Aires, Prometeo.
- Godio, Julio (2001). *El movimiento obrero argentino (1955-1990): Venturas y desventuras de la columna vertebral hasta el menemismo*, Legasa, Buenos Aires.
- Haggard, Stephan y Robert Kaufman (1997). “The Political Economy of Democratic Transitions”, *Comparative Politics*, Vol. 29, No. 3, pp. 263-283.
- Hall, Meter (1993). *El Gobierno de la Economía*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid.
- Krueger, Anne (1993). *La economía política de la reforma en los países en desarrollo*, Alianza, Madrid.
- Levitsky, Steven (2004). “Del sindicalismo al clientelismo: la transformación de los vínculos partido-sindicatos en el peronismo, 1983-1999”, *Desarrollo Económico*, vol. 44, N° 173.
- Margheritis, Ana (1995). “Reforma económica y Estado en la Argentina: la institucionalización de la discrecionalidad”, UTDT, Working paper N° 28.
- McGuire, James (1997), *peronismo without Perón: Unions, Parties and Democracy in Argentina*, Stanford University press, Standford, California.
- Murillo, María Victoria (1997). “La adaptación del sindicalismo argentino a las reformas de mercado en la primera presidencia de Menem”, *Desarrollo Económico*, vol. 37, N° 147. pp. 419-445.
- (2000) “Del populismo al neoliberalismo: sindicatos y reformas de mercado en América Latina”, *Desarrollo Económico*, Vol. 40, N° 158.

- (2001). “La encrucijada del sindicalismo latinoamericano”, *Política y gobierno*, Vol. 8, N°
- (2005). *Sindicalismo, coaliciones partidarias y reformas en América Latina*, Siglo XXI de España editores.
- Navarro, M, “*Democracia y Reformas Estructurales: Explicaciones de la Tolerancia Popular al Ajuste Económico*” *Desarrollo Económico*, vol. 35, No. 139, octubre-diciembre 1995. pp. 443-466.
- Novaro, Marcos y Palermo (1996). Vicente, *El menemismo como horizonte neoperonista*, en *Política y poder en el gobierno de Menem*, Norma, Buenos Aires, 1996.
- Novaro, Marcos (2009). *Argentina en el Fin de Siglo: Democracia, mercado y nación 1983-2001*, Buenos Aires, Paidós.
- Olson, Marcus (1986). *Auge y Decadencia de las Naciones*, Editorial Ariel. pp. 33-116
- Orlansky, Dora (1997). “Reforma del Estado, reestructuración laboral y reconversión sindical en el sector público. Argentina 1989-1995”, *Estudios Sociológicos de El Colegio de México*. Vol. XV, núm.45.
- Palomino, Héctor (1995). “Quiebres y rupturas de la acción sindical: un panorama desde el presente sobre la evolución del movimiento sindical en la Argentina”, en *La nueva Matriz política Argentina*, Acuña Carlos (Comp.), Nueva Edición, Buenos Aires, pp. 203-229.
- Pierson, Paul (1996). “The New Politics of the Welfare State”, *World Politics*.
- Schamis, Hector (1999). “Distributional Coalitions and the Politics of Economic Reform in Latin America”, *World Politics*.
- Senén González, Santiago y Bosoer, Fabián (1993). *La trama gremial, 1983-1989 - crónicas y testimonios*, Corregidor, Buenos Aires.
- Treisman, Daniel (2004). “Tactics in Latin America: Menem, Cardoso, and the politics of low inflation”, *Comparative Politics*, Vol. 36. N° 4, pp. 399-419.

*Las fuentes orales utilizadas pertenecen al Archivo de Historia Oral del Programa de Historia Política –AHO-, UBA)